



## Rives méditerranéennes

2 | 1999

Mutations politiques, mutations urbaines

---

# Gouverner Istanbul aujourd'hui

Jean-François Pérouse

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/152>

DOI : 10.4000/rives.152

ISBN : 978-2-8218-0002-1

ISSN : 2119-4696

### Éditeur

TELEMME - UMR 6570

### Édition imprimée

Date de publication : 10 juin 1999

Pagination : 71-77

ISSN : 2103-4001

### Référence électronique

Jean-François Pérouse, « Gouverner Istanbul aujourd'hui », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 2 | 1999, mis en ligne le 07 décembre 2012, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/152> ; DOI : 10.4000/rives.152

---

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

© Tous droits réservés

---

# Gouverner Istanbul aujourd'hui

Jean-François Pérouse

---

- 1 La principale métropole de la Turquie - métropole par son rayonnement économique et culturel comme par son attractivité démographique encore soutenue - n'est pas capitale politique. En octobre 1923 en effet, avant même que la République turque ne soit officiellement proclamée, Ankara a été promue à cette fonction directrice qu'elle détient toujours. Cette distorsion entre poids économicodémographique et « dépendance » politique est à l'origine de revendications pressantes, émanant surtout des milieux économiques stambouliotes, en faveur du transfert à Istanbul des fonctions de direction politique ; ou, à défaut d'une telle rupture, en faveur d'un mode de gestion territoriale plus décentralisé. Quoi qu'il en soit Istanbul représente, de fait, un poids politique estimable avec plus de 10 % des députés siégeant au parlement turc.
- 2 Parallèlement, Istanbul fait de plus en plus figure d'entité insaisissable et ingérable, à tel point que le « Parti de la Juste Voie » (ou DYP, deuxième parti par le nombre de ses représentants au Parlement turc) milite pour la scission d'Istanbul en deux sous-ensembles, l'un « européen », l'autre « asiatique », la coupure physique introduite par le Bosphore et l'urbanisation rapide de la rive asiatique après l'ouverture du premier pont transcontinental (1973) autorisant de telles spéculations. En outre, les procès faits depuis avril juin 1998 à plusieurs présidents de municipalité d'arrondissement promus lors du raz-de-marée « islamique » (Refah) de mars 1994 et accusés de corruption éhontée, ont pour effet d'interroger encore le mode de gestion interne à la mégapole turque.
- 3 Dans ce contexte tendu (auquel on pourrait ajouter l'urgence d'une refonte du système des finances et de la fiscalité municipales), il semble nécessaire de clarifier les enjeux de l'organisation du pouvoir urbain à Istanbul. Quels sont les principaux échelons et acteurs de ce système complexe de gestion ; quelles sont leurs compétences respectives et dans quelle mesure peut-on parler de conflits ou d'ambiguïtés ?

## Qui gouverne, théoriquement ? Les échelons de compétence et les conflits en germe

### Une architecture complexe

- 4 Que gouverner ? De l'agglomération centrale à la mégapole multidépartementale (ou région urbaine), le nom « Istanbul » a aujourd'hui plusieurs résonances. En suivant un ordre de taille croissante, le terme désigne d'abord une aire urbaine dense, « coiffée » depuis 1984 par une « Municipalité Métropolitaine » (M.M.). Il désigne ensuite un département turc (il), dont la population est urbanisée à plus de 95 % selon le dernier recensement (octobre 1997) et dont les contours viennent d'être revus (en 1995, puis fin 1996), avec la promotion d'un ancien arrondissement (Yalova, sur la rive sud du Golfe d'Izmit) au rang de département et la création de nouveaux arrondissements (par subdivision d'anciens). Enfin, « Istanbul » renvoie plus largement à une région urbanisée qui excède les limites de la M.M. et du département. Cette région urbanisée d'amples dimensions (qu'on pourrait aussi appeler le Grand Istanbul), commence seulement à être prise en compte par certains auteurs turcs, sous l'appellation de « mégapole eurasiennne » (*Avrasya Megapolü*). C'est cette troisième acception qui nous semble désormais la plus pertinente et la plus fidèle aux processus d'urbanisation en cours.

### Le département (il) et le *vali* (préfet) : la voix de l'État

- 5 A l'échelle du seul département le représentant de l'État central est le *vali*. Il s'appuie sur une série de services départementaux. Ses compétences principales concernent la police (ou sécurité : *emniyet*), l'état civil et le contrôle des constructions. A un niveau inférieur, celui des trente-huit arrondissements (*ilçe*) que compte le département d'Istanbul, se trouvent les sous-préfectures (*kaymakamlık*), qui constituent un simple relais du pouvoir central et de ses services. Elles octroient notamment les permis de résidence. A un niveau encore inférieur, les maires de quartier (*muhtar*) - même s'ils sont élus par leurs administrés - peuvent être considérés comme d'ultimes représentants du pouvoir central.
- 6 La Municipalité, Métropolitaine (*Istanbul Büyük Şehir Belediyesi*) Face au pouvoir central, les « pouvoirs locaux » (*yerel yönetimler*) sont concentrés entre les mains de la Municipalité Métropolitaine (M.M.), dont les pouvoirs, définis en juillet 1984 (par la loi n° 3030) semblent en voie d'élargissement. Mais la M.M. n'a compétence que sur une partie de l'espace réellement urbanisé, à savoir les seuls arrondissements centraux du département d'Istanbul. Elle est dirigée par un « maire métropolitain », élu au suffrage universel direct pour 5 ans, et par un conseil municipal métropolitain, formé à partir des conseils municipaux d'arrondissement. Il est à noter que les compétences de la M.M. ont été récemment redéfinies, en matière de construction de logements (à caractère prétendument social), comme en matière de gestion du patrimoine foncier public.

### Les municipalités d'arrondissement (*ilçe belediyeleri*)

- 7 Créées par une loi de janvier 1984, elles ont des compétences dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la police locale et pour l'octroi des « permis de construction » (*ruhsat belgesi*). En outre, elles sont tenues d'élaborer les « plans d'application » locaux du plan d'aménagement général (*Nazım İmar Planı*) de la M.M., sans pouvoir prendre

d'initiative réelle. Les « municipalités locales » enfin, échelon intermédiaire entre les mairies de quartier et les municipalités d'arrondissement, sont davantage sous le contrôle de la préfecture.

## Des ressources alimentées par des transferts verticaux

- 8 A l'exception de quelques menues taxes, l'essentiel des moyens dont disposent les pouvoirs locaux procède de l'État central. A cet égard, la mise en place d'une fiscalité propre pour ces pouvoirs constitue une des revendications principales du patronat turc (incarné par l'organisation patronale dénommée TÜSIAD). Dans cet esprit d'ailleurs, un projet de réforme des « impôts locaux » (*yerel vergiler*), qui va dans le sens d'une plus grande autonomisation financière, est à l'étude et tarde à être adopté.

## Les nombreux conflits de compétence

- 9 Compte tenu de l'architecture actuelle des pouvoirs, les conflits sont multiples. On peut tenter de les sérier sommairement.
- 10 Les conflits entre ou au sein des administrations locales :
- entre le maire métropolitain et le conseil municipal métropolitain, qui ne sont pas élus de la même manière. Il y a là deux types de légitimité qui s'affrontent ;
  - entre la mairie métropolitaine et les mairies d'arrondissement, à propos des « plans d'application », qui doivent être en conformité avec le « plan d'aménagement urbain » général, élaboré à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, ou à propos de la répartition de l'argent aux municipalités d'arrondissement par la municipalité métropolitaine. On constate en effet que quand la couleur politique des municipalités d'arrondissement n'est pas la même que celle de la M. M., les dotations diminuent nettement,
  - conflits entre les municipalités d'arrondissement pour la réalisation de tel ou tel projet de la M. M, supposé intéressant en termes de retombées ;
  - conflits entre les municipalités d'arrondissement et les mairies de quartier, là encore quand les couleurs politiques des unes et des autres divergent.

## Les conflits entre l'administration centrale et les municipalités

- conflits entre les municipalités et l'administration préfectorale (il *idaresi*), chargée d'exercer un contrôle *a posteriori* de la légalité des initiatives prises par les municipalités, notamment en ce qui concerne les modalités d'attribution des « marchés publics » (*ihale*), ou l'usage fait des terrains publics ;
  - conflits avec le « Conseil des monuments » (*Anıtlar kurulu*), instance nationale constituée pour la préservation du patrimoine bâti, avec le « Conseil pour la protection » (*Koruma kurulu*), émanant du ministère de la Culture, avec la « Cour Constitutionnelle » (*Danistay*), comme avec certains ministères (celui du Tourisme par exemple). Ce dernier en effet, au nom du nécessaire développement du tourisme, s'est vu doté de pouvoirs exorbitants (de construction) qui entrent en contradiction avec celui des municipalités.
- 11 Les conflits entre administrations ou services centraux : on peut citer le cas de frictions entre le « Conseil (national) pour la Protection des Richesses Culturelles et Naturelles » et le ministère du Tourisme, à propos d'un site sur le Bosphore, classé par le premier, mais que le second souhaitait transformer en « espace de développement touristique ».

## Une carte administrative perpétuellement modifiée

- 12 Un autre obstacle au bon fonctionnement de la gestion urbaine tient aux modifications incessantes des limites administratives (c'est-à-dire des aires de compétence de l'ensemble des acteurs ci-dessus énumérés). De fait, la forte croissance urbaine, génératrice de pressions spéculatives et d'ambitions politiques, entraîne de perpétuelles redéfinitions des limites des quartiers, des municipalités, comme des arrondissements. Aucune politique suivie ne peut être conduite à ces échelons, dans ces conditions. Par exemple, les terrains non encore officiellement urbanisés à la périphérie des arrondissements d'Istanbul, relèvent de l'administration centrale, et non pas des pouvoirs locaux immédiatement concernés. Il en résulte que les territoires vécus et fonctionnels ne recoupent pas les divisions administratives, mal intégrées par la population urbaine et toujours arbitraires et provisoires.

## Planification urbaine, pratiques politiques et émergence de nouveaux pouvoirs agissants

### Une délicate planification urbaine à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbanisée

- 13 Les « Plans d'aménagement urbains » (*Nazım İmar planları*) qui se succèdent - le dernier date de la fin 1995 - sont sans efficacité réelle, et continuellement contournés dans les faits. De la sorte, les « pouvoirs publics » en sont réduits à apporter quelques correctifs, *a posteriori* et au coup par coup, à un processus d'urbanisation largement commandé par les seuls intérêts particuliers. Ainsi, les décisions ayant trait aux grands travaux d'infrastructure de transport (ponts, voie express...) - aux effets inducteurs puissants sur l'urbanisation - semblent-elles surtout guidées par les perspectives de spéculation foncière et immobilière.
- 14 Parallèlement, on note un déphasage constant entre l'ouverture officielle à la construction (*İmar açılışı*) de zones non urbanisées (selon les plans d'aménagement) et le processus concret d'urbanisation, qui a toujours anticipé la décision d'ouverture.

### Le jeu démagogique des partis autorisés

- 15 La pratique politicienne des « amnisties » (*İmar afları*) a des effets incitateurs sur les constructions illégales. Elle consiste, de la part des autorités publiques intéressées, à légaliser (à la veille d'élections) les constructions effectuées sans autorisation, pour s'assurer une clientèle de redevables.
- 16 De même, la gestion urbaine est compromise par les graves « abus de compétences » de certaines municipalités. Ainsi les municipalités « Refah » (parti dit islamiste) - à la tête de la majorité des arrondissements d'Istanbul entre mars 1994 et mai 1998 - ont-elles confondu gestion urbaine et réislamisation de la société turque. Elles ont par exemple cédé des terrains publics à des fondations, des associations ou des sociétés qui leur étaient idéologiquement et financièrement proches.

## L'absence de transparence dans les procédures décisionnelles et l'absence de mécanismes de contrôle par la « société civile »

- 17 Un autre problème réside dans le fait que les instances professionnelles (chambres de planificateurs ou d'architectes) sont assez systématiquement court-circuitées. Le projet du troisième pont routier sur le Bosphore, dont ne veulent pas ces instances, est une bonne illustration de cette non prise en compte.
- 18 De même, l'action des associations (écologistes, de quartier...), qui pourraient faire contrepoids à l'arbitraire et à l'opacité prévalant dans la gestion urbaine, est encore contrariée. Dès lors, les recours citoyens sont fréquemment entravés et l'accès à l'information reste difficile. C'est là l'expression d'une société civile, urbaine, en gestation douloureuse.
- 19 Enfin, le poids des militaires dans le jeu foncier - ne serait ce que par l'importance des surfaces qu'ils contrôlent - introduit d'autres biais.

## La montée en puissance (et en coulisse) d'autres acteurs

- 20 Parmi ces autres acteurs on mentionnera les confréries et autres fondations religieuses, très influentes aux marges de l'aire urbaine où certaines se sont taillées de véritables fiefs. Il faudrait aussi faire la part des grands holdings et sociétés, à l'image de la société de travaux publics Albayrak, proche du parti Refah. Enfin, le rôle des conseillers du FMI (Fonds Monétaire International) dans les instances de planification depuis le coup d'État de septembre 1980 marque l'engagement croissant d'autres acteurs, représentants d'intérêts internationaux.
- 21 Ce rapide examen permet en conclusion d'interroger la notion d'intérêt public - et corrélativement celle de pouvoirs publics - qui tarde à avoir un réel contenu, eu égard aux pratiques dominantes de la gestion urbaine.

---

## BIBLIOGRAPHIE

ATABEK D.E. et al. (1988), « Yerel Yönetimler ve Kent Sorunlari [administrations locales et questions urbaines] », *Bilim ve Sanat*, Istanbul, n° 93.

ÇİFTÇİ O. (1989), *Yerel yönetimlerde temsil. Belediye örneği* [La représentation dans les administrations locales : l'exemple de la municipalité], Ankara : TODAIE, Yayını n° 226.

ELİÇİN-ARIKAN Yeseren (1997), « Municipalités métropolitaines en Turquie », *Cahiers d'Études de la Méditerranée Orientale et du Monde Turco-Iranien*, n° 24, p. 71-104.

GIRITLIOĞLU C., BOLEN F., ERKUT G., ERGUN N. & YIRMİBESOĞLU E (1993), « Metropolitan Şehir Merkezlerinde Degisen İsvsel ve Mekansal İlişkiler. İstanbul Metropolü Şehir Eski Merkezinin Yeniden Organizasyonu [Evolution des relations spatiales et fonctionnelles dans les centres des

villes métropoles. Réorganisation du vieux centre ville de la métropole Istanbul] », *Planlama*, Ankara, 93/1-4, 18-25.

HEPER M. (1987), *Democracy and Local Government. Istanbul in the 1980's*, Walkington (UK), Eothne Press.

KELES Rusen (1992), *Yerinden yönetim ve siyaset* [Administration et politique locales], Istanbul, Cem Yayınevi. YILDIRIM S., EMREALP S. et al. (1988), *Metropolitan Government in Istanbul*, Metropolitan Municipality of Greater Istanbul.

TÜSIAD (1992), *Yerel Yönetimler. Sorunlar ve Çözümler* [Administrations locales : problèmes et solutions], Istanbul, T/92,5, 5-152. WATCHER, S. (1995), *La Ville contre l'État*, GIP RECLUS, « Géographiques », La Documentation Française, 96 p.

## INDEX

**Mots-clés** : politique, pouvoir, ville

**Index géographique** : Europe, Istanbul

**Index chronologique** : XXe siècle

## AUTEUR

**JEAN-FRANÇOIS PÉROUSE**

A la parution du numéro, en 1999, Jean-François Pérouse travaille au Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines à l'Université de Toulouse II